

## **Discours du Médiateur européen, M. le Professeur P. Nikiforos Diamandouros, devant la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne**

Document historique - 07/12/2005

Paris, 7 décembre 2005

### **Introduction**

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les députés,

C'est un grand honneur et privilège pour moi d'être parmi vous aujourd'hui. Je vous remercie vivement de m'avoir invité à m'adresser à votre délégation pour vous faire part de quelques réflexions dans le cadre du 10ème anniversaire de l'institution du Médiateur européen.

Je suis d'autant plus heureux de cette occasion que je considère le rôle de cette délégation et des 36 députés qui la composent d'une importance capitale pour rapprocher les citoyens des institutions européennes et pour les familiariser avec l'Union en général.

Le débat intense qui a animé la France durant la période précédant le référendum sur la Constitution européenne a montré combien les citoyens s'intéressent à la gouvernance de l'Europe. Les résultats négatifs du référendum en France et aux Pays-Bas ont ouvert la voie à une période de réflexion. Il me semble essentiel que les citoyens soient mieux informés et se sentent davantage impliqués dans le processus décisionnel au niveau européen. Il est de notre devoir de relever ce défi et de leur démontrer que l'Union européenne leur appartient et a un impact positif sur leur vie quotidienne. Le Médiateur européen participe à cet objectif du fait du rôle qui lui a été conféré par le Traité de Maastricht qui a créé la notion de citoyenneté européenne et instauré le droit de se plaindre au Médiateur dans le but de rapprocher l'Union des citoyens.

### **Histoire de l'institution du Médiateur en Europe**

Même si le Médiateur européen n'est arrivé que récemment sur la scène institutionnelle



européenne, il peut s'appuyer sur une longue tradition d'institutions de médiation en Europe, dont la première a vu le jour en Suède, en 1809. La Finlande a suivi cet exemple en 1919, puis ce fut le tour du Danemark en 1955.

Au niveau mondial, l'institution du médiateur est désormais présente dans plus de 120 pays.

Parmi les six pays fondateurs de l'Union européenne, c'est la France qui a établi, la première, sa propre institution du Médiateur de la République en 1973. Depuis lors, l'expansion de l'institution du médiateur a été particulièrement impressionnante au sein de l'Union européenne. Au début des années 90, lors des négociations concernant le Traité de Maastricht, l'institution du médiateur n'était présente, au niveau national, que dans une petite majorité des États membres; soit 7 sur 12. On trouve, à présent, un médiateur national dans 23 des 25 États membres et les quatre pays candidats (la Bulgarie, la Croatie, la Roumanie et la Turquie) ont soit déjà établi un médiateur soit annoncé leur intention de le faire.

## **Le rôle du Médiateur européen**

L'institution du Médiateur européen est active depuis septembre 1995, d'abord sous la direction de mon prédécesseur Monsieur Jacob Söderman, ancien Médiateur national de la Finlande, et, depuis le 1er avril 2003, sous ma propre responsabilité.

Le rôle principal du Médiateur européen est d'enquêter sur des plaintes portant sur des cas de mauvaise administration de la part des institutions et organes de l'Union européenne comme, par exemple, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne.

Le Médiateur européen peut être saisi par tout citoyen de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège sur le territoire d'un État Membre.

Les plaintes de mauvaise administration peuvent avoir comme base les retards inutiles, la discrimination, l'abus de pouvoir, la négligence, ou le refus d'information.

Nous sommes en mesure d'aider environ 70% des plaignants. Ceci malgré la limitation du mandat du Médiateur européen aux institutions et organes de l'Union européenne, ce qui a pour conséquence que seules 25% des plaintes qui me sont adressées sont susceptibles de donner lieu à une enquête par mes services. La majorité des autres plaintes sont dirigées contre des administrations des États membres, car les citoyens trouvent difficile de comprendre que, même si le droit communautaire est en jeu au niveau national ou régional, de telles plaintes sont du ressort des médiateurs nationaux et régionaux, et non de celui du Médiateur européen. C'est pour cette raison que nous travaillons en étroite collaboration avec les médiateurs aux niveaux national et régional, soit en leur transférant directement les plaintes, soit en conseillant aux plaignants de s'adresser à eux.

Il convient de noter que la législation française a été modifiée en 2000 (*Loi 2000-321 du 12*



Avril 2000 ) afin de permettre au Médiateur européen de transférer directement une plainte à son homologue français.

Je tiens à préciser, également, que le Médiateur européen n'est pas une instance supérieure aux institutions de même type au niveau national. Il ne constitue pas, par conséquent, une voie de recours pour des questions qui sont du ressort de tribunaux ou de médiateurs au niveau national. Toutefois, afin d'offrir le meilleur service possible aux citoyens européens, j'entretiens des liens de coopération très étroits avec tous les Médiateurs des États Membres, et travaille, dans ce cadre, en étroite collaboration avec le Médiateur de la République, Monsieur Jean-Paul Delevoye.

## Exemple de plainte

Afin de vous montrer concrètement les résolutions que le Médiateur européen peut obtenir pour les citoyens, permettez-moi de vous donner un exemple récent.

Une association française s'est plainte au Médiateur suite à une demande de remboursement partielle d'une subvention de la Commission. L'association avait reçu un soutien financier de la part de la Commission afin d'organiser un forum social. Suite à un audit du projet, la Commission a demandé le remboursement d'une partie de la subvention qui correspondait à des dépenses inéligibles.

Le plaignant a contesté cette demande de remboursement. Il considérait que la Commission n'avait pas pris en compte, voire même accusé réception, des informations supplémentaires et des pièces justificatives qu'il lui avait envoyées.

En réponse à la demande du Médiateur, la Commission a expliqué que, après avoir examiné l'ensemble des documents, elle ne pouvait les accepter, dans la mesure où le plaignant n'avait pas apporté la preuve des frais encourus. Le plaignant a par la suite envoyé quelques pièces justificatives sollicitées précédemment par les auditeurs. La Commission a alors rouvert le dossier, pris en compte les éléments probants et diminué substantiellement le montant à rembourser.

Parallèlement aux tribunaux dans les États membres et au niveau de l'Union, le Médiateur européen et ses homologues jouent un rôle essentiel dans la promotion et la protection des droits des citoyens européens. J'estime qu'il ne m'incombe pas uniquement de réagir aux plaintes que je reçois - c'est-à-dire le rôle réactif du Médiateur européen -, mais que j'ai également un rôle "proactif", celui de promouvoir les droits des citoyens et de garantir que ces droits soient connus et protégés efficacement.

## Le Code européen de Bonne Conduite Administrative

La possibilité qu'a le Médiateur d'ouvrir des enquêtes d'initiative participe à l'aspect proactif de



sa fonction.

Le Code européen de Bonne Conduite Administrative (approuvé par le Parlement européen en septembre 2001) est un exemple d'enquête d'initiative qui, par la rédaction de règles simples, cristallise les droits des citoyens. Il offre, en même temps, à l'administration un document contenant des règles précises quant aux devoirs des fonctionnaires envers le public. Le Code a été publié à nouveau en 2005 et, à ce jour, déjà plus de 100 000 exemplaires de cette nouvelle édition ont été distribués.

Dans le cadre du rôle proactif du Médiateur, s'inscrit également sa participation en tant qu'Observateur dans la Convention qui a rédigé la Charte des Droits fondamentaux, et qui lui a permis d'exercer une influence significative sur la partie du texte concernant la Citoyenneté.

Le Médiateur a proposé à la Convention que la Charte comprenne parmi les droits fondamentaux, en plus des droits dits "classiques", le droit à une administration ouverte, responsable et au service des citoyens. Cette proposition était liée au concept que le citoyen a le droit de voir ses affaires traitées correctement, avec équité et rapidité.

Ce droit fondamental à une bonne administration est à présent inscrit dans l'article 41 de la Charte.

Garantir la bonne administration contribue à rendre plus tangibles et effectifs les droits contenus dans la Charte, y compris les droits économiques et sociaux.

Le Code européen de bonne conduite administrative, que j'ai mentionné plus tôt, explique aux citoyens ce que signifie ce droit à une bonne administration en pratique et ce qu'ils peuvent attendre, concrètement, de l'administration européenne.

## **Les médiateurs et les tribunaux**

Il me semble important de dire quelques mots sur la relation entre les tribunaux et les médiateurs qui ont des fonctions différentes quoique complémentaires. Ils ont en commun la défense et la promotion de l'État de droit et le fait qu'ils se situent à l'extérieur de l'appareil administratif public dont ils sont des mécanismes de contrôle indépendants.

La première distinction est que le domaine principal d'activité des tribunaux est d'appliquer la loi, alors que le domaine correspondant du Médiateur est la promotion de la bonne administration ou, dit inversement, le souci d'éviter la mauvaise administration.

En réalité, comme le démontre la jurisprudence de presque tous les pays dans lesquels l'État de droit et la démocratie prévalent, l'illégalité et la mauvaise administration se chevauchent. Le concept de mauvaise administration s'étend, cependant, au-delà des questions de légalité. Il englobe aussi l'idée que l'administration publique a la mission de servir le citoyen et que, dans leurs relations quotidiennes avec le public, les instances publiques doivent veiller à ce que les



citoyens soient traités correctement et jouissent pleinement de leurs droits.

En d'autres termes, les principes de bonne administration requièrent plus de l'administration publique que simplement respecter la loi. Alors que l'illégalité implique nécessairement mauvaise administration, le fait de constater un cas de mauvaise administration n'implique pas forcément qu'il y a eu illégalité.

La seconde distinction est que seule l'interprétation du droit par les tribunaux fait autorité et que seuls les tribunaux sont habilités à prendre des décisions ayant force exécutoire, et par conséquent d'imposer des sanctions. Les médiateurs, en revanche, quoique guidés par les décisions et la jurisprudence des tribunaux, ne peuvent que donner des conseils et des recommandations aux institutions de l'État qui relèvent de leurs compétences.

## **Le Médiateur européen et le Parlement européen**

On pourrait dire du Médiateur européen qu'il a la mission d'une magistrature d'influence, ce qui implique et sous-entend une relation de travail étroite et privilégiée avec le Parlement européen. La relation institutionnelle entre le Médiateur européen et le Parlement européen est en effet essentielle à la fois pour soutenir l'indépendance du Médiateur et pour encourager l'administration à suivre ses recommandations.

Lorsque les institutions ne suivent pas ses recommandations, l'arme ultime du Médiateur européen est d'adresser un rapport spécial au Parlement européen.

Le Médiateur a, depuis sa création, développé des relations de travail étroites avec le Parlement européen et lui a adressé 12 rapports spéciaux jusqu'à présent.

Je me permets de vous faire part rapidement du dernier rapport spécial que j'ai ainsi adressé au Parlement européen et qui est directement lié au rôle du Médiateur européen de promouvoir la qualité de la démocratie.

Ce rapport spécial fait suite à une plainte introduite par un député européen allemand ainsi que le groupe des jeunes d'un parti politique allemand. La plainte était dirigée contre le Conseil de l'Union européenne et concernait le fait que ce dernier ne se réunit pas publiquement lorsqu'il agit dans sa capacité législative. A l'issue de mon enquête, j'ai considéré que l'Article 1 (2) du Traité sur l'Union européenne prévoit le principe général que le Conseil ainsi que les autres institutions et organes de l'Union doivent prendre leurs décisions " dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture ". J'ai également estimé que les actions passées du Conseil lui-même ont montré que des mesures pour augmenter la transparence de son activité législative devaient être prises, et pouvaient être prises, dans le cadre des dispositions existantes des Traités et du droit communautaire. Mon enquête a donné l'occasion au Conseil de soumettre les raisons pour lesquelles il ne devrait pas modifier son Règlement en vue d'ouvrir au public les réunions en question, mais les raisons avancées n'ont pas été convaincantes.



Ayant soumis mon rapport spécial au Parlement européen le 4 octobre, j'espère que celui-ci réussira à persuader la présidence de l'Union de prendre l'initiative d'augmenter la transparence de l'activité législative du Conseil.

## **Le dixième anniversaire du Médiateur européen**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés,

L'institution du Médiateur européen fête, cet automne, son dixième anniversaire, et bien des résultats ont été obtenus pour les citoyens européens durant cette dernière décennie. Les enquêtes et initiatives du Médiateur ont abouti à une administration européenne plus ouverte, plus responsable et plus au service des citoyens. En promouvant plus de transparence, en garantissant le traitement équitable des parties contractantes et des bénéficiaires de subventions, en assurant l'égalité dans les procédures de recrutement, et en soulignant que les institutions et organes doivent motiver les décisions qu'elles rendent, le Médiateur a œuvré pour que les plaintes des citoyens soient traitées de manière "impartiale, équitable et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union européenne". C'est ce que prévoit explicitement le "droit à une bonne administration", contenu dans l'article 41 de la Charte dont je viens de vous parler.

Depuis 1995, le Médiateur a traité plus de 20 000 plaintes et des dizaines de milliers de demandes d'information. Je suis convaincu que le premier Médiateur européen, Jacob Söderman, a tout à fait raison de dire que le Médiateur est devenu "un acteur significatif et respecté sur la scène européenne".

Pour marquer l'occasion du dixième anniversaire du Médiateur européen, j'ai décidé d'organiser plusieurs événements, à La Haye, à Bruxelles et, au siège du Médiateur européen à Strasbourg. Chaque événement a été ciblé pour un public clef pour notre institution - les médiateurs nationaux, les institutions, organes et agences de l'Union européenne, le monde académique, nos partenaires nationaux, régionaux, départementaux et locaux en France, les journalistes couvrant les affaires européennes, les ONG, lobbyistes, représentants de la société civile, représentants des régions européennes et autres utilisateurs potentiels du Médiateur européen.

Les deux derniers événements - un séminaire avec des journalistes et un atelier public avec des utilisateurs potentiels du Médiateur - ont eu lieu hier après-midi à Bruxelles et ont fourni plusieurs pistes à étudier et développer pour encore mieux servir les citoyens pendant la prochaine décennie du Médiateur européen.

Le dixième anniversaire a aussi été commémoré par la publication d'un ouvrage retraçant la genèse du Médiateur et le chemin parcouru depuis sa création. Cet ouvrage, fruit d'un atelier que j'ai organisé à Strasbourg en juin 2004 avec les mères et pères fondateurs de l'institution, a été publié en anglais au mois de septembre. La version française paraîtra au printemps 2006 et



je me ferai un plaisir de vous en envoyer à chacun un exemplaire. Pour l'instant, je saisis l'occasion de ma présence ici pour vous remettre une copie de la version actuelle.

## **Le Médiateur européen au service des citoyens français**

Lorsque j'ai pris mes fonctions le 1er avril 2003, j'ai fait de l'information des citoyens l'une de mes priorités. J'espère que notre rencontre d'aujourd'hui aidera à mieux faire connaître le Médiateur européen en France. Je tiens d'ailleurs à souligner que le Médiateur européen a non seulement son siège à Strasbourg, mais qu'il s'y trouve effectivement et y travaille en permanence avec une vaste majorité de son personnel.

Néanmoins, même si le Médiateur européen est établi en France, son travail reste peu connu dans ce pays. D'après l'Eurobaromètre, seuls 31% des Français ont entendu parler du Médiateur européen, tandis que la moyenne européenne est de 37%. Les Français sont parmi ceux qui - proportionnellement à la population - se plaignent le moins au Médiateur européen.

Afin de sensibiliser le grand public au rôle du Médiateur européen, je me suis rendu à Paris, au mois de décembre de l'année dernière, à l'invitation du Médiateur de la République, dont les services ont organisé un programme de rencontres, comprenant des réunions avec des membres du pouvoir exécutif, législatif et judiciaire, ainsi que des débats publics et des rencontres avec la presse. Cette initiative a certainement contribué à mieux informer les citoyens français du travail du Médiateur européen.

Cette visite a été la manifestation la plus récente d'une étroite collaboration avec la médiation française sous les Médiateurs de la République qui se sont succédé à ce poste depuis 1995 – Monsieur Jacques Pelletier, Monsieur Bernard Stasi et depuis 2004, Monsieur Delevoye.

Je suis d'ailleurs très heureux de vous informer que le prochain séminaire des médiateurs nationaux de l'Union, qui a lieu tous les deux ans, se tiendra à Strasbourg, en 2007, et qu'il sera organisé conjointement par le Médiateur européen et le Médiateur de la République.

## **Le futur**

Il reste beaucoup à faire pour garantir une administration européenne de première classe et pour relever le défi de communiquer avec 450 millions de citoyens dans 25 pays et 21 langues. L'institution du Médiateur européen poursuivra ses efforts afin que chaque enquête que nous menons nous rapproche un peu plus de notre objectif qui est de faire du droit fondamental à une bonne administration une réalité. Et nous continuerons à développer et à nous appuyer sur le réseau européen des médiateurs, pour que tous les plaignants puissent saisir un organe susceptible de résoudre rapidement et de manière efficace leurs problèmes.

J'espère que ma présentation aura contribué à clarifier les informations que vous déteniez déjà sur l'activité du Médiateur européen qui, comme vous le constatez, ne se limite pas purement



au traitement des plaintes.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés,

Je vous remercie de votre attention.